

prezzi. È evidente che non tutti gli acquisti di Buffett soddisfano i dodici principi, ma presi insieme rappresentano il nucleo profondo del suo approccio all'investimento, e sicuramente sono quelli che egli segue anche nella sua attività di gestione della Berkshire Hathaway. Il libro, da ultimo, contiene un'appendice interessante nella quale sono riportati i portafogli azioni di questa società a partire dal 1967 sino al 2012. I dati sono tratti dai rapporti annuali della stessa società di Buffett.

Anna Omarini

Centro Icona

Reinventare il pubblico

Sergio Levi (a cura di)

Pearson Italia, 2014

Nella letteratura internazionale che studia la pubblica amministrazione (PA) nella sua evoluzione recente, caratterizzata dalle restrizioni alla spesa conseguenti alla crisi economica, si dà ormai per acquisito che le promesse del "managerialismo" (cosiddetto *New Public Management*) siano andate deluse. Non si tratta ora di recuperare le aspirazioni egualitaristiche della *New Public Administration* degli anni Sessanta, quanto di cogliere la specificità dell'"essere pubblico" nel contesto attuale. Capire cioè in che modo si possano riorientare le attività e l'erogazione dei servizi nei variegati e interconnessi ambiti dell'amministrazione secondo parametri sia di efficacia che di

efficienza, imposta, quest'ultima, da vincoli di bilancio sempre più stringenti, senza tuttavia trascurare un terzo parametro valutativo, l'equità, che è un tratto distintivo delle prestazioni pubbliche rispetto a quelle private.

L'intento di *Reinventare il Pubblico*, come sostiene Sergio Levi nell'introduzione, è di trattare della sfera pubblica sia come intervento (e quindi servizio) sia come insieme di utenti. Sottolinea che nel passato l'aver contrapposto gli interessi dei pubblici dipendenti (erogatori numerosi e appartenenti a professioni le più diverse) a quelli dei cittadini, considerati alla stregua dei clienti delle organizzazioni private, sia stata un'operazione sostanzialmente improduttiva. Si tratta dunque di reinventare l'intervento pubblico promuovendo un cambiamento a più dimensioni: sociale, organizzativo e tecnologico che riesca a raccordare istituzioni e cittadini in modo più partecipato. Su questo aspetto multidimensionale e quindi multidisciplinare si sofferma la presentazione quando richiama il lavoro del Centro Icona dell'Università degli Studi di Milano che dal 2006 studia l'innovazione nella PA. In tale contesto occorre agire necessariamente su più leve per promuovere il cambiamento: la cornice legislativa (appropriata ovvero equa), l'organizzazione (efficiente) e i programmi (efficaci). Il libro segue questa impostazione e, attraverso dieci interviste, pone alcuni interrogativi interessanti a undici ricercatori e docenti che hanno maturato esperienze dirette in progetti di cambiamento in ambito pubblico sia a livello

nazionale che locale. È un modo agile ed efficace per raccogliere analisi, preoccupazioni, idee e proposte.

Policy: servono solide basi

Per Gloria Regonini sembrerebbe la *policy* il cuore del cambiamento: una maggiore solidità delle analisi che ne sostengono la costruzione è indispensabile per individuare la natura dei problemi ed elaborare le soluzioni. Nella costruzione delle scelte pubbliche – in Italia tradizionalmente guidate dalla prospettiva giuridica – serve dare maggior credito (e risorse) a tecniche e strumenti per capire in che modo uno specifico intervento pubblico possa influire su un determinato problema che i cittadini e le imprese non possono da soli risolvere. Questo diverso accento, come si osserva nelle esperienze angloamericane e scandinave richiamate dalla Regonini, consentirebbe inoltre di disporre di criteri di valutazione degli effetti dell'intervento: un ponte tra la valutazione *ex ante* e quella *ex post*. Ed è in questa direzione che vanno alcuni consigli regionali che hanno creato strutture valutative apposite.

Costruzione della fiducia

Nel caso specifico della sanità, sulla motivazione alla partecipazione la fiducia sembrerebbe svolgere un ruolo chiave nel contributo di Chiara Guglielmetti che parte dalla definizione del concetto di partecipazione: "processo entro cui sorge una qualche forma di attivazione di una o più persone le quali, proprio in virtù di tale attivazione, cessano di essere sog-

getti passivi e diventano soggetti sociali, portatori di interessi specifici all'interno di un processo decisionale" (p. 48). Il punto segnato dall'autrice è che nelle situazioni terapeutiche la partecipazione del paziente – correttamente intesa e non come scarico di responsabilità del personale curante nel processo decisionale terapeutico – è basata sia sulla "fiducia interpersonale", costruita dalla ripetuta interazione diretta con il personale medico, che sulla "fiducia sociale" ovvero su quanto il singolo cittadino si fida delle istituzioni collettive e della specifica organizzazione con la quale interagisce. La conseguenza è che vanno migliorate, da un lato, la capacità di ascolto del medico nei confronti del paziente e, dall'altro, la capacità delle istituzioni di individuare i fattori organizzativi che incidono sul rapporto medico-paziente. Il conseguente miglioramento del rapporto fiduciario porterebbe a una contrazione dei costi (compresi quelli derivanti dalla conflittualità) e a una maggiore efficacia degli interventi.

"Coltivare" l'organizzazione

Maddalena Sorrentino sottolinea la dimensione organizzativa del cambiamento ovvero la necessità di tener conto della trama che si è formata nel tempo a seguito dell'interazione tra le componenti dell'organizzazione (tecnologie, norme, ruoli). Vi sono quindi resistenze che non possono essere superate con il solo ricorso alle tecnologie; al contrario occorre che queste vengano progettate e introdotte valutandone con attenzione le ricadute organiz-

zative. Non solo: la valutazione degli esiti di precedenti interventi deve costituire la base per progettare quelli futuri. Quando questo non avviene, come è spesso accaduto, le aspettative vengono frustrate e resta soltanto una certa retorica dell'innovazione. È il rischio che si corre oggi se si considera risolutivo il solo ricorso al *cloud computing* o a qualsiasi cambiamento affrontato in ottica tecno-centrica.

Motivazione e formazione

Su una lunghezza d'onda simile a quella dell'intervista precedente è l'intervento di Walter Castelnovo che considera l'*e-Government* un'occasione per attivare processi di trasformazione piuttosto che, come si è soliti fare, un mero incremento dei servizi disponibili online. Il problema di fondo è che si è pensato al solo *front office* per migliorare i rapporti con i cittadini quando invece esso è solo il punto terminale dei processi amministrativi: in qualche modo partire dal *front office* è come costruire una casa partendo dal tetto. Le soluzioni sono anche qui organizzative: ridurre la frammentazione amministrativa (in Italia vi sono 5.863 comuni con meno di 5.000 abitanti) e puntare sul capitale umano in termini di formazione e motivazione delle persone.

Autonomia e responsabilità

Lorenzo Bordogna sgombra il campo dall'idea sbagliata che i dipendenti pubblici in Italia siano di più in rapporto alla popolazione o agli occupati rispetto ad altri Paesi come la Gran Bretagna, la Francia

o i Paesi scandinavi. Il problema forse sta nella loro distribuzione territoriale o tra settori, probabilmente nell'efficienza, ma non nella loro numerosità. A suo parere il problema dell'inefficienza dei dipendenti pubblici deriva principalmente dal ruolo dei dirigenti (questi sì troppi) e dalla struttura organizzativa. La privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro dell'alta dirigenza statale e lo stretto rapporto che lega al vertice politico i dirigenti fanno sì che questi di fatto non vengano valutati e che quindi si deresponsabilizzino rispetto agli obiettivi che dovrebbero perseguire. Infatti la retribuzione variabile è considerevole e se a valutare il dirigente è il vertice politico che l'ha nominato, è difficile che il primo si comporti autonomamente dal secondo nella gestione e che il secondo giudichi negativamente chi ha nominato (anche per non essere accusato di aver scelto una persona non adatta). Infatti, una ricerca ha rilevato che tra il 2001 e il 2006 tutti i dirigenti hanno spuntato una valutazione pari al raggiungimento del 100% delle prestazioni possibili. Le conseguenze sono intuibili, ma non sembra che si stia studiando un cambiamento a questo riguardo.

Accountability e codici etici

Il rapporto tra la politica e la pubblica amministrazione viene affrontato da Nicola Pasini che vede nel "rendere conto" (*accountability*) un dovere comune ai politici e ai funzionari dello stato. Nel corso del tempo la crescente complessità dei problemi ha fatto sì che la burocrazia sia en-

trata sempre più nel merito del processo decisionale invece di limitarsi a creare le condizioni per la realizzazione delle *policy*. Viene così a crearsi una tensione nei rapporti tra politica e PA quando gli orientamenti di valore espressi nei due ambiti divergono. Al diritto amministrativo che regola i rapporti tra le due entità, l'autore suggerisce di affiancare un codice etico rivolto sia ai politici che ai funzionari pubblici italiani: a questi ultimi soprattutto perché non sono sottoposti al controllo degli elettori. La finalità di un codice etico è di favorire la trasparenza del processo decisionale soddisfacendo, per questa via, la richiesta di una maggiore *accountability* rivolta dalla società italiana alla politica e alla pubblica amministrazione.

Norme, discrezionalità, utilità. La proliferazione di norme non sufficientemente coordinate tra loro è una delle cause della inefficienza della amministrazione pubblica secondo Diana-Urania Galetta e Gabriele Bottino (quest'ultimo definisce questa proliferazione una vera e propria "bulimia del legislatore"). Il problema sta nel fatto che l'amministrazione è chiamata ad applicare, interpretare o integrare le norme, ma se queste vengono prodotte in quantità e con modalità tali (le leggi-provvedimento) da limitare la discrezionalità amministrativa, il ruolo dell'ammini-

strazione viene compresso limitandone di fatto l'utilità. Al legislatore che si fa amministratore va aggiunta la questione della misura con la quale il giudice amministrativo interviene, al giusto scopo di tutelare il cittadino, sindacando l'operato dell'amministrazione. Se questa misura è elevata, vi è il rischio concreto che il giudice stesso, oltre al legislatore, si faccia amministratore. Questo svuotamento progressivo del ruolo dell'amministrazione porta a una minore tutela dell'interesse pubblico che è salvaguardato dai provvedimenti di tipo autorizzatorio o concessorio emanati dall'amministrazione. La soluzione parte dunque dal contenimento della bulimia del legislatore.

L'insieme dei contributi fa capire, più che mai, che la pubblica amministrazione è un settore vasto, variegato e complesso che va considerato da prospettive diverse. Proprio per questa ragione, come vedrà chi leggerà il libro che contiene argomentazioni ed esempi articolati dei quali non si è potuto dar conto in questa sede, sono state sviluppate analisi e proposte specifiche, di sicuro interesse per chi non intenda occuparsi della pubblica amministrazione soltanto dal punto di vista del contenimento della spesa e della caccia ai "fannulloni".

Paolo Depaoli